

QUITRAL ROJAS, Máximo y RIQUELME RIVERA, Jorge
(editores), *Integración y Democracia en América Latina*,

RIL Editores, Santiago de Chile, 2016, pp. 374

SEBASTIÁN OSORIO BUNSTER*

En un momento de profunda fragilidad democrática en la región —expresada en los intentos de eternizarse en el poder por parte de ciertos gobernantes, la influencia del narcotráfico en algunos estados y la presencia de una dictadura cívico-militar en Venezuela—, es relevante volver a preguntarse cuál es el estado de la democracia en los países de la región, como también el estado de esta en los organismos de integración regional y, sobre estos últimos, cómo aportan los mecanismos de integración regional al bienestar y las democracias de Latinoamérica.

En el libro *Integración y Democracia en América Latina*, los autores resaltan los múltiples esfuerzos de promoción de la integración regional, pero cabe preguntarse si se trata de un proceso definitivo de integración o, más bien, lo que es señalado en distintos artículos del libro, solo un momento dentro de los ciclos entre apertura y proteccionismo. Dicha pregunta no es banal y la lectura de los artículos del libro no necesariamente ayuda a llegar a una respuesta, ya que de los mismos se obtienen evaluaciones disímiles sobre el estado actual de los distintos procesos de integración. En esta línea, Ana De Maio señala que la integración “no será sostenible en el tiempo en la medida que sea solo como proyecto coyuntural de gobiernos. La sostenibilidad y eventual irreversibilidad de este proyecto será factible cuando adquiera rango de objetivo permanente y política de estado de cada una de nuestras doce naciones” (p. 322).

Es interesante que el volumen incluya el estudio de mecanismos de integración económica, organismos de concertación política y el análisis de procesos binacionales por igual. Esto porque procesos de integración con 25 años de trayectoria como Mercosur parecen competir con iniciativa económica y de desarrollo como la Alianza del Pacífico, y en la misma —comparado solamente en escala temporal—, parece ser que una ha resultado más exitosa que otra, lo que puede inducir a errores. Asimismo, no son comparables instancias políticas como UNASUR con instancias de integración económica o con mecanismos vecinales o paravecinales de integración. Sin embargo, la evaluación conjunta nos dice cuál es el estado actual de la integración regional (no así de sus organismos), pues se analizan distintos niveles y se permite apreciar que en una parte importante del continente sigue primando el uso de las instancias regionales para la validación de discursos internos.

El que se aborden instancias muy particulares de los procesos de integración y que se suelen omitir al estudiar esta materia es quizás el resultado primario más interesante de este libro. Sin duda, los artículos contenidos en el volumen no buscan dar respuestas globales al estado de los organismos regionales, sino más bien —a través de un análisis detallado a mecanismos específicos dentro de las distintas instancias— entregar una visión práctica de cómo se ponen en marcha los procesos de integración,

*** Sebastián OSORIO BUNSTER,**
Diplomático del
Servicio Exterior de
Chile.

permitiendo un análisis detallado que justifica la evaluación del estado actual del conjunto de los procesos de integración, como también un comparativo entre estos.

En este sentido, destacan el análisis de casos binacionales de integración, donde se pone de manifiesto la voluntad legítima de avanzar en procesos de integración que redunden en beneficios para el conjunto de la población. Las instancias concertadas entre dos países son quizás una de las áreas más subestimadas en los grandes análisis a los procesos de integración, pero es aquí donde se halla el germen del éxito de los mismos, ya que en estas se logran generar las confianzas y el conocimiento de las partes que facilitan las negociaciones de instrumentos vinculantes, duraderos y concretos.

Dentro de los estudios vecinales contenidos en el libro, llama la atención que la evaluación general de los autores sea positiva sobre estos procesos, destacando en general que los mismos no están exentos de problemas políticos y avances y retrocesos en la confianza entre las partes. Sí queda claro que cuando los procesos de negociación para la integración se realizan de buena fe y en mira a intereses permanentes y de largo plazo de los estados, estos tienden a ser exitosos. Es interesante que se concluya que en estos procesos vecinales (y paravecinales) se ha logrado "la institucionalización y el desarrollo de las relaciones subnacionales", como señala Fernando Cacho en su artículo (p. 98), lo que puede redundar en una interdependencia benéfica en un primer momento para la población, pero posteriormente benéfica para los procesos regionales al reproducir los modelos aprendidos, compartiendo las buenas prácticas de estas instancias y facilitando la gobernabilidad en los organismos regionales.

El impulso a instancias binacionales concretas puede generar una situación de integración mayor, tal como se demuestra en el incentivo a los Gabinetes Binacionales dado en Argentina, Chile y Perú en los últimos años. Estos gabinetes han

facilitado el conocimiento y el desarrollo de confianzas entre los tomadores de decisión, compartiendo visiones y problemáticas comunes a los países, lo que ha permitido el establecimiento de proyectos específicos de cooperación y la construcción de políticas de gobierno democráticas y con una mirada global.

Otros ejemplos del análisis específico contenido en el libro van en el camino de estudiar instancias específicas dentro de los órganos de integración regional, abordando particularidades de los mismos, en donde se pone en juego la real voluntad de integración, al entregar potestad en la toma de decisiones a instancias supranacionales e invitar al consenso entre los diferentes actores de la región, ya no solo desde una perspectiva de los poderes ejecutivos de las naciones, sino con la inclusión de otros actores relevantes dentro de los procesos de integración.

En este sentido, el trabajo de Nathalia Da Costa sobre el mecanismo de solución de controversias del Mercosur es ejemplificador de las dificultades para la sesión de soberanía y de cómo se han creado mecanismos *ad-hoc* para la tramitación de diferencias entre entidades privadas. Así, se concluye que el sistema se encuentra en una etapa de unión aduanera imperfecta, pero entrega un punto clave en todo proceso de integración como es la certeza jurídica para las partes y los inversionistas. En este sentido, la conformación de un sistema jurídico de orden supranacional puede ser una puerta de entrada a un proceso de integración más complejo. Del mismo modo, el artículo nos muestra el rol que tienen los actores económicos para una integración efectiva, pues han sido quizá los más entusiastas en la reducción de las barreras arancelarias y paraarancelarias en la región.

En el mismo orden de estudio de instancias específicas dentro de los procesos de integración regional, está el análisis que hace Ana De Maio al caso de la defensa y seguridad estratégica en la región. Este es interesante al mostrar no solo los efectos

prácticos del Consejo de Defensa de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), sino porque muestra que en el ejercicio del trabajo de este Consejo se ha permitido la generación de confianza entre las instituciones más reticentes a la integración en la región y que aún mantenían vigente como único paradigma la tesis del conflicto vecinal.

Nuevamente, actores no tradicionales de los procesos de integración van jugando un rol clave en la construcción de puentes entre instituciones, permitiendo el desarrollo de miradas globales (o al menos regionales) para las problemáticas que enfrenta el subcontinente.

Esto último es particularmente relevante a la hora de estudiar los procesos de integración: el papel que juegan nuevos actores en los mismos. En países altamente jerarquizados, con un rol preponderante del poder ejecutivo y con una mirada casi reverencial a los Jefes de estado —los cuales muchas veces utilizan los organismos internacionales para provecho propio—, estos actores alternativos pueden estimular procesos permanentes, institucionalizados y con logros evidentes para la integración regional.

La heterogeneidad de los procesos, instancias y órganos de integración regional analizados por los autores generan conclusiones disímiles sobre cuál es el estado de vitalidad de los mismos, pero sí manifiestan una clara voluntad por la integración, en un sentido identitario de lo que es el *ser latinoamericano*. El artículo de Quitral da un panorama general y un estado de la situación de los procesos de integración latinoamericana, siendo quizá la conclusión necesaria para un libro que analiza y evalúa procesos particulares. No es menor que el autor concluya que los procesos exitosos han sido los económicos, por sobre los políticos, y que lo anterior devenga en la falta de “diálogos democratizantes”, lo que muestra la fragilidad de la región y las debilidades de las democracias latinoamericanas, las que se reproducen en el plano multilateral.

Lo anterior parece ser así, ya que las instancias creadas a partir de los años noventa son causa y consecuencia de la globalización y han tratado de responder desde la institucionalidad de los gobiernos centrales a procesos complejos que suelen no llevar el ritmo de las burocracias latinoamericanas. Esto ha llevado a que las respuestas a cómo enfrentar la globalización no hayan surgido del consenso nacional (y mucho menos regional), sino que hayan venido desde una *élite*, que no ha sabido responder con democracia a los cambios culturales que se reflejan en la población.

Este volumen abre la posibilidad a los autores de editar una segunda parte que permita un diálogo entre las instancias más antiguas de integración (como la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, o la Comunidad Andina) con los mecanismos más recientes que han aparecido en Latinoamérica y el Caribe (como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC), analizando cómo los procesos primarios de acercamiento regional han transitado por diferentes momentos de apertura y proteccionismo, desde las primeras instancias de concertación política, pasando por el *regionalismo abierto*, para desembocar en el pragmatismo de la *convergencia en la diversidad*, la cual aparece como una demostración de la voluntad integradora, pese a las diferencias políticas, económicas y culturales de la región. ●